Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

4. oktober 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – tildeling af international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – artikel 38 – artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – begrebet »sikkert tredjeland« – kvalificering af Republikken Tyrkiet som et »sikkert tredjeland« – tilbagetagelse af ansøgere om international beskyttelse til tredjelandet – afslag«

I sag C-134/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland) ved afgørelse af 3. februar 2023, indgået til Domstolen den 7. marts 2023, i sagen

Somateio »Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges«,

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia »Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio«

mod

Ypourgos Exoterikon,

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou,

har,

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos, og dommerne O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin og L.S. Rossi (refererende dommer),

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. marts 2024,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Somateio »Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges« ved dikigoroi V. Papadopoulos,

* Processprog: græsk.

– Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia »Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio« ved dikigoroi E. Spathana,

– den græske regering ved Z. Chatzipavlou, K. Georgiadis, G. Karipsiadis, T. Papadopoulou og S. Spyropoulos, som befuldmægtigede,

– den tjekkiske regering ved A. Edelmannová, M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

– den tyske regering ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,

– den cypriotiske regering ved I. Neophytou og F. Sotiriou, som befuldmægtigede,

– den ungarske regering ved Zs. Biró-Tóth og M.Z. Fehér, som befuldmægtigede,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og A. Hanje, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A. Azéma og A. Katsimerou, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. juni 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 38 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60), sammenholdt med artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Somateio »Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges« (sammenslutningen »Hellensk Flygtningehjælp«, Grækenland) og Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia »Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio« (selskabet uden gevinst for øje »Støtte til flygtninge i Det Ægæiske Hav«, Grækenland), der begge arbejder for bistand til flygtninge, og på den anden side Ypourgos Exoterikon (udenrigsministeren, Grækenland) og Ypourgos Metanastefsis kai Asylou (ministeren for immigration og asyl, Grækenland) vedrørende gyldigheden af ministerielle bekendtgørelser vedtaget af disse sidstnævnte, der udpeger Republikken Tyrkiet som et »sikkert tredjeland« for visse kategorier af ansøgere om international beskyttelse.

Retsforskrifter

EU-retten

Tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet

3 Den 16. december 2013 indgik Den Europæiske Union og Republikken Tyrkiet en aftale om tilbagetagelse af personer, der er bosiddende uden tilladelse (herefter »tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet«) (EUT 2014, L 134, s. 3). Denne aftale blev ratificeret på Den Europæiske Unions vegne ved Rådets afgørelse 2014/252/EU af 14. april 2014 (EUT 2014, L 134, s. 1, og berigtiget i EUT 2014, L 331, s. 41).

4 Artikel 4, stk. 1, i tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet bestemmer:

»1. Tyrkiet tilbagetager på anmodning af en medlemsstat og uden andre formaliteter end de i denne aftale fastsatte alle tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer, som ikke (længere) opfylder de gældende betingelser for indrejse, ophold eller bopæl på den anmodende medlemsstats område, forudsat at det i overensstemmelse med artikel 10 bevises, at de pågældende personer:

[…]

c) ulovligt og direkte indrejste på medlemsstaternes område efter at have opholdt sig eller have været i transit på Tyrkiets område.«

5 I henhold til Rådets afgørelse (EU) 2016/551 af 23. marts 2016 om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Det Blandede Tilbagetagelsesudvalg, for så vidt angår en afgørelse truffet af Det Blandede Tilbagetagelsesudvalg om gennemførelsesforanstaltninger til at sikre anvendelsen af artikel 4 og 6 i aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Tyrkiet om tilbagetagelse af personer, der er bosiddende uden tilladelse, fra den 1. juni 2016 (EUT 2016, L 95, s. 9), finder forpligtelsen i artikel 4 i tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet anvendelse fra den 1. juni 2016.

Direktiv 2013/32

6 Følgende fremgår af 18., 43., 44. og 46. betragtning til direktiv 2013/32:

»(18) Både medlemsstaterne og ansøgerne om international beskyttelse har interesse i, at der træffes hurtig afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse, dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling.

[…]

(43) Medlemsstaterne bør undersøge substansen i samtlige ansøgninger, dvs. vurdere om den pågældende ansøger kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er

berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9)], medmindre andet er fastsat i nærværende direktiv, navnlig hvis det med rimelighed kan antages, at et andet land ville foretage undersøgelsen eller yde tilstrækkelig beskyttelse. [...]

(44) Medlemsstaterne bør ikke være forpligtet til at vurdere substansen i en ansøgning om international beskyttelse, hvis ansøgeren på grund af en tilstrækkelig tilknytning til et tredjeland i henhold til national ret med rimelighed kan forventes at søge beskyttelse i det pågældende tredjeland, og der er grund til at formode, at ansøgeren vil få tilladelse til at indrejse eller genindrejse i det pågældende land. Medlemsstaterne bør kun følge denne fremgangsmåde, hvis den pågældende ansøger vil være i sikkerhed i det pågældende tredjeland. Der bør fastsættes fælles principper for, hvordan medlemsstaterne kan betragte eller udpege tredjelande som sikre, for dermed at undgå asylansøgeres sekundære bevægelser.

[…]

(46) Når medlemsstaterne anvender begreberne om sikre lande fra sag til sag eller udpeger lande som sikre ved at opstille lister over dem, bør de bl.a. tage hensyn til de retningslinjer og operationelle vejledninger og de oplysninger om oprindelseslande og aktiviteter herunder metodologien i [Det Europæiske Asylstøttekontors (EASO)] rapport om oplysninger om oprindelseslande, som er omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 439/2010 af 19. maj 2010 om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor [EUT 2010, L 132, s. 11] samt relevante retningslinjer fra [FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR)].«

7 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »Genèvekonventionen«: konventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967

[...]

c) »ansøger«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, hvorom der endnu ikke er truffet endelig afgørelse

[...]

e) »endelig afgørelse«: en afgørelse om, hvorvidt en tredjelandsstatsborger eller statsløs kan indrømmes flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus i henhold til direktiv 2011/95/EU, og for hvilken der ikke findes flere retsmidler i henhold til kapitel V i nærværende direktiv, uanset om et sådant retsmiddel bevirker, at ansøgere får tilladelse til at blive i de berørte medlemsstater, indtil afgørelsen er truffet

[...]«

8 Det nævnte direktivs kapitel II, der har overskriften »Grundlæggende principper og garantier«, indeholder direktivets artikel 6-30.

9 Blandt bestemmelserne i samme direktivs kapitel III med overskriften »Procedurer i første instans« findes bl.a. artikel 31, 33, 35 og 38.

10 Artikel 31 i direktiv 2013/32 med overskriften »Behandlingsprocedure« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Den behandlingsprocedure, medlemsstaterne anvender i forbindelse med behandling af ansøgninger om international beskyttelse, skal være i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II.

2. Medlemsstaterne sikrer, at undersøgelsesproceduren bliver så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet sagsbehandling.«

11 Direktivets artikel 33, der har overskriften »Ansøgninger, der kan afvises«, bestemmer:

»1. Ud over tilfælde, hvor en ansøgning i overensstemmelse med [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning (EU) nr. 604/2013 [om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs (EUT 2013, L 180, s. 31)], ikke behandles, behøver medlemsstaterne ikke at tage stilling til, hvorvidt ansøgeren kan anerkendes med henblik på international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], hvis en ansøgning i henhold til denne artikel afvises.

2. Medlemsstaterne kan udelukkende afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis:

a) en anden medlemsstat har indrømmet international beskyttelse

b) et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som ansøgerens første asylland i henhold til artikel 35

c) et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren i henhold til artikel 38

[...]«

12 Direktivets artikel 35 med overskriften »Begrebet første asylland« bestemmer:

»Et land kan betragtes som første asylland for en bestemt ansøger, hvis:

a) ansøgeren i det pågældende land er blevet anerkendt som flygtning, og vedkommende fortsat kan opnå denne beskyttelse, eller

b) ansøgeren nyder en i øvrigt tilstrækkelig beskyttelse i dette land og bl.a. er omfattet af non-refoulement-princippet,

og det pågældende land vil tilbagetage ansøgeren.

Ved anvendelse af begrebet første asylland i forbindelse med den særlige situation, der gør sig gældende for en ansøger, kan medlemsstaterne tage hensyn til artikel 38, stk. 1. Ansøgeren skal have mulighed for at anfægte anvendelsen af begrebet første asylland i vedkommendes særlige situation.«

13 Direktivets artikel 38, der har overskriften »Begrebet sikkert tredjeland«, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne må kun anvende begrebet sikkert tredjeland, hvis de kompetente myndigheder er overbevist om, at en person, som søger om international beskyttelse, behandles i overensstemmelse med følgende principper i det pågældende tredjeland:

a) ansøgernes liv og frihed må ikke være truet på grund af deres race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe, eller politiske overbevisning

b) der er ikke risiko for alvorlig overlast som omhandlet i direktiv [2011/95]

c) non-refoulement-princippet skal overholdes i overensstemmelse med Genèvekonventionen

d) forbud mod udsendelse skal overholdes, hvis udsendelse ville være i strid med retten til frihed for tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling som fastsat i international ret, og

e) det skal være muligt at søge om flygtningestatus og, hvis flygtningestatus anerkendes, at opnå beskyttelse i overensstemmelse med Genèvekonventionen.

2. Anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland er underlagt de regler, der er fastlagt i national ret, herunder:

a) regler, der kræver en sådan forbindelse mellem ansøgeren, og det pågældende tredjeland, at det ville være rimeligt, at personen tog til det pågældende land

b) regler om den metode, hvorved de kompetente myndigheder sikrer sig, at begrebet sikkert tredjeland kan anvendes på et særligt land eller en særlig ansøger. En sådan metode omfatter en gennemgang fra sag til sag af landets sikkerhed for en bestemt ansøger og/eller en national udpegelse af, hvilke lande der generelt betragtes som sikre

c) regler i henhold til international ret, der gør det muligt at foretage en individuel vurdering af, om tredjelandet er sikkert for en bestemt ansøger, der som minimum giver ansøgeren mulighed for at gøre indsigelse mod anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland, fordi det pågældende tredjeland ikke er sikkert i vedkommendes særlige situation. Ansøgeren skal også have mulighed for at anfægte, at der består en forbindelse mellem vedkommende og tredjelandet i overensstemmelse med litra a).

3. Når medlemsstaterne gennemfører en afgørelse, der udelukkende bygger på denne artikel, skal de:

a) orientere ansøgeren herom, og

b) forsyne vedkommende med et dokument, der på det pågældende tredjelands sprog orienterer myndighederne i dette land om, at ansøgningen ikke har været realitetsbehandlet.

4. Hvis tredjelandet ikke giver ansøgeren ret til at rejse ind på dets område, sikrer medlemsstaterne, at der gives adgang til en procedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II.

5. Medlemsstaterne underretter regelmæssigt [Europa-]Kommissionen om, hvilke lande dette begreb anvendes på i overensstemmelse med bestemmelserne i denne artikel.«

Forordning (EU) 2024/1348

14 Direktiv 2013/32 blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1348 af 14. maj 2024 om en fælles procedure for international beskyttelse i Unionen og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (EUT L, 2024/1348) med virkning fra den 12. juni 2026 i overensstemmelse med denne forordnings artikel 79, stk. 2.

Græsk ret

Lov om international beskyttelse

15 Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis (lov nr. 4636/2019 om international beskyttelse og andre bestemmelser) (FEK A'169/01.11.2019) i den version, som finder anvendelse på hovedsagen (herefter »lov om international beskyttelse«), gennemfører direktiv 2013/32 i den hellenske retsorden.

16 I overensstemmelse med artikel 84, stk. 1, litra d), i lov om international beskyttelse afviser de kompetente myndigheder en ansøgning om international beskyttelse, hvis et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren i henhold til denne lovs artikel 86.

17 Artikel 86, stk. 1, i lov om international beskyttelse fastsætter de kumulative betingelser for, at et tredjeland kan kvalificeres som et »sikkert tredjeland«.

18 I henhold til denne lovs artikel 86, stk. 2, skal det i hvert enkelt tilfælde og for hver ansøger særskilt undersøges, om kriterierne i denne artikels stk. 1 er opfyldt, medmindre det pågældende tredjeland er blevet udpeget som generelt sikkert og opført på den nationale liste over sikre tredjelande. Er dette tilfældet, kan ansøgeren om international beskyttelse anfægte anvendelsen af begrebet »sikkert tredjeland« med den begrundelse, at det pågældende tredjeland ikke er sikkert under de særlige omstændigheder, der gør sig specifikt gældende for den pågældende ansøger. I overensstemmelse med nævnte lovs artikel 86, stk. 3, fastlægger et tværministerielt dekret de tredjelande, der er udpeget som sikre for visse kategorier af asylansøgere, afhængigt af deres særlige karakteristika, med henblik på behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse.

19 I henhold til ordlyden af samme lovs artikel 86, stk. 5, skal de myndigheder, der er kompetente til at træffe afgørelse, hvis det omhandlede tredjeland ikke tillader ansøgeren at rejse ind på dets område, realitetsbehandle ansøgningen.

Det første og det andet tværministerielle dekret

20 I medfør af artikel 86, stk. 3, i lov om international beskyttelse blev Koini Ypourgiki Apofasi 42799/03.06.2021 »Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A'169)«

(tværministerielt dekret nr. 42799/03.06.2021 »Fastlæggelse af tredjelande, der udpeges som sikre, og udarbejdelse af en national liste i artikel 86 i lov nr. 4636/2019 (A' 169)«) (FEK B 2425/07.06.2021) (herefter »det første tværministerielle dekret«) vedtaget.

21 Dette tværministerielle dekret kvalificerer Republikken Tyrkiet som et »sikkert tredjeland« for ansøgere om international beskyttelse, der har Syrien, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh eller Somalia som oprindelsesland.

22 Det første tværministerielle dekret blev erstattet af Koini Ypourgiki Apofasi 458568/15.12.2021 »Tropopoiisi tis yp.ar. 42799/03.06.2021 koinis apofasis ton Ypourgon Exoterikon kai Metanastefsis kai Asylou »Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4626/2019 (A'169)« (B 2425)« (tværministerielt dekret 458568/15.12.2021 »Ændring af tværministerielt dekret nr. 42799/03.06.2021 fra udenrigsministeren og ministeren for immigration og asyl »Fastlæggelse af tredjelande, der udpeges som sikre, og udarbejdelse af en national liste i overensstemmelse med artikel 86 i lov nr. 4636/2019 (A' 169)« (B 2425)«) (FEK B' 5949/16.12.2021) (herefter »det andet tværministerielle dekret«).

23 Dette tværministerielle dekret udpeger på ny Republikken Tyrkiet som sikkert tredjeland for ansøgere, der har Syrien, Afghanistan, Pakistan, Bangladesh eller Somalia som oprindelsesland.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

24 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt et annullationssøgsmål ved Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland), som er den forelæggende ret, til prøvelse af det første og det andet tværministerielle dekret, navnlig med påstand om, at de er i strid med artikel 86 i lov om international beskyttelse og artikel 38 i direktiv 2013/32.

25 Sagsøgerne i hovedsagen har nærmere bestemt gjort gældende dels, at muligheden for tilbagetagelse af de ansøgere om international beskyttelse, der er omfattet af disse dekreter, til Tyrkiet ikke er sikret »ved internationale aftaler«, dels at der ikke er nogen rimelig udsigt til, at disse ansøgere om international beskyttelse tilbagetages af Tyrkiet, eftersom dette land siden marts 2020 som følge af covid-19-pandemien har indstillet tilbagetagelse af sådanne ansøgere til sit område.

26 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret – efter at have konstateret, at annullationssøgsmålet alene kunne antages til realitetsbehandling, for så vidt som det var rettet mod det andet tværministerielle dekret – har fastslået, at for så vidt som sagsøgerne i hovedsagen kritiserede den manglende retlige forpligtelse for Republikken Tyrkiet til at tilbagetage ansøgere om international beskyttelse fra Grækenland, måtte dette anbringende forkastes. I lyset af bl.a. tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet har den forelæggende ret således fundet, at Republikken Tyrkiet var underlagt en sådan retlig forpligtelse.

27 Derimod er den forelæggende ret i tvivl om Republikken Tyrkiets faktiske overholdelse af denne retlige forpligtelse, henset til den omstændighed, som de græske myndigheder også har erkendt, at dette tredjeland siden marts 2020 – og uden at denne praksis forekommer at ville blive ændret i nær fremtid – har suspenderet tilbagetagelsen til sit område af ansøgere om international beskyttelse, hvis ansøgninger er blevet afvist i Grækenland med henvisning til begrebet »sikkert tredjeland«.

28 I denne henseende har den forelæggende ret henvist til to forskellige fortolkninger af artikel 38 i direktiv 2013/32 vedrørende dette spørgsmål.

29 Ifølge den første fortolkning, som flertallet af dommerne ved den forelæggende ret tilslutter sig, er muligheden for tilbagetagelse af en ansøger om international beskyttelse til det berørte tredjeland en forudsætning for, at dette land kan udpeges som et »sikkert tredjeland« som omhandlet i direktivets artikel 38, navnlig henset til det formål, der er anført særlig i 18. betragtning dertil, og som ligeledes kommer til udtryk i nævnte direktivs artikel 31, stk. 2, om at sikre, at behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse bliver så kort som muligt. En anden fortolkning ville blot forlænge behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse og ansøgerens usikkerhed omkring sit ophold i det land, hvor ansøgningen er indgivet, uden at fjerne risikoen for, at vedkommende sendes til et land, hvor denne ville kunne blive forfulgt, eller fjerne muligheden for forstyrrelse af de internationale forbindelser. Det følger heraf, at en medlemsstat ikke ved en almengyldig retsakt kan udpege et tredjeland som generelt sikkert, således som det er tilladt i henhold til artikel 38, stk. 2, i direktiv 2013/32, når dette tredjeland ikke sikrer en faktisk overholdelse af den forpligtelse, som det er underlagt, til at tillade de pågældende ansøgere om international beskyttelse indrejse eller tilbagetagelse til sit område. På grundlag af denne første fortolkning ville påstanden om annullation af det andet tværministerielle dekret derfor skulle tages til følge.

30 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at ifølge en anden fortolkning af bestemmelserne i direktiv 2013/32 udgør betingelsen om faktisk indrejse for eller tilbagetagelse af ansøgere om international beskyttelse et element i vurderingen af gyldigheden enten af den individuelle retsakt, hvorved en konkret ansøgning om international beskyttelse afvises med henvisning til begrebet »sikkert tredjeland«, eller af gennemførelsen af en sådan individuel retsakt og ikke i vurderingen af den regelfastsættende retsakt, hvorved et land udpeges som et generelt sikkert land. Ud fra en sådan fortolkning ville annullationssøgsmålet til prøvelse af det andet tværministerielle dekret skulle forkastes som ugrundet.

31 På denne baggrund har Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 38 i direktiv [2013/32], sammenholdt med [chartrets] artikel 18 […], fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning (retsakt), hvorefter et tredjeland generelt udpeges som sikkert for visse kategorier af ansøgere om international beskyttelse, når det pågældende tredjeland ganske vist har påtaget sig den retlige forpligtelse til at acceptere tilbagetagelse til sit område af disse kategorier af ansøgere om international beskyttelse, men de facto i længere tid (i den konkrete situation i over 20 måneder) ikke har accepteret tilbagetagelse af disse kategorier af ansøgere om international beskyttelse, uden at muligheden for en ændring af denne praksis i nær fremtid er blevet vurderet [?]

Eller

2) [Skal denne bestemmelse fortolkes således, at] tilbagetagelse til tredjelandet ikke er en [af de] kumulativ[e] betingelse[r] for at vedtage en national foranstaltning (retsakt), som udpeger et tredjeland generelt som sikkert for visse kategorier af ansøgere om international beskyttelse, men er en [af de] kumulativ[e] betingelse[r] for at vedtage en individuel afgørelse om afvisning af en specifik ansøgning om international beskyttelse under henvisning til den grund, som vedrører det »sikre tredjeland«[?]

Eller

3) [Skal denne bestemmelse fortolkes således, at] tilbagetagelse til det »sikre tredjeland« er et spørgsmål, som først skal undersøges på tidspunktet for afgørelsens fuldbyrdelse, såfremt ansøgningen om international beskyttelse er blevet afvist under henvisning til den grund, som vedrører det »sikre tredjeland«?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

32 I sin anmodning om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret anmodet Domstolen om, at den foreliggende sag undergives den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement med henvisning til det store antal personer, der vil blive berørt af Domstolens afgørelse, og til, at det pågældende område er særligt følsomt.

33 Domstolens præsident besluttede den 31. marts 2023 efter at have hørt den refererende dommer og generaladvokaten, at denne anmodning ikke skal tages til følge.

34 Den fremskyndede procedure udgør nemlig et processuelt instrument til behandling af en ekstraordinær nødsituation. Det store antal personer eller retlige situationer, der potentielt er berørt af de forelagte spørgsmål, kan følgelig ikke i sig selv udgøre en ekstraordinær omstændighed, der kan begrunde anvendelsen af en fremskyndet procedure (jf. i denne retning dom af 22.9.2022, Bundesrepublik Deutschland (Administrativ udsættelse af afgørelsen om overførsel), C-245/21 og C-248/21, EU:C:2022:709, præmis 33-35). Endvidere har den forelæggende ret ikke anført noget forhold, der gør det muligt at anse den foreliggende sag for at vedrøre en ekstraordinær krisesituation, som bl.a. ikke skulle gøre det muligt for de kompetente nationale myndigheder at iværksætte de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, eller som i væsentlig grad ville hindre det fælles europæiske asylsystems funktion i afventning af Domstolens svar (jf. i denne retning kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19.9.2017, Magamadov, C-438/17, EU:C:2017:723, præmis 18, og dom af 22.9.2022, Bundesrepublik Deutschland (Administrativ udsættelse af afgørelsen om overførsel), C-245/21 og C-248/21, EU:C:2022:709, præmis 36).

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

35 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 38 i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 18, skal fortolkes således, at den er til hinder for lovgivningen i en medlemsstat, der udpeger et tredjeland som generelt sikkert i forhold til visse kategorier af ansøgere om international beskyttelse, selv om dette tredjeland på trods af den retlige forpligtelse, som det er underlagt, generelt og uden udsigt til en ændring heraf har suspenderet indrejse eller tilbagetagelse af disse ansøgere til sit område.

36 Indledningsvis skal det bemærkes, at der i artikel 33, stk. 2, i direktiv 2013/32 er foretaget en udtømmende opregning af de situationer, hvor medlemsstaterne kan afvise en ansøgning om international beskyttelse (dom af 8.2.2024, Bundesrepublik Deutschland (Antagelse af en fornyet ansøgning til behandling), C-216/22, EU:C:2024:122, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

37 Direktivets artikel 33, stk. 2, litra c), fastsætter således en mulighed for en medlemsstat for at afvise en sådan ansøgning, hvis et land, der ikke er en medlemsstat, betragtes som et »sikkert tredjeland« for ansøgeren i henhold til nævnte direktivs artikel 38. Ifølge den forelæggende rets oplysninger er denne mulighed blevet gennemført i national ret i medfør af artikel 84, stk. 1, litra d), i lov om international beskyttelse.

38 Det fremgår af artikel 38 i direktiv 2013/32, at anvendelsen af begrebet »sikkert tredjeland«, er underlagt overholdelsen af de kumulative betingelser, der er fastsat i artiklens stk. 1-4 (dom af 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, præmis 36, og af 16.11.2021, Kommissionen mod Ungarn (Kriminalisering af hjælp til asylansøgere), C-821/19, EU:C:2021:930, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

39 For det første fastsætter dette direktivs artikel 38, stk. 1, at medlemsstaterne kun må anvende begrebet »sikkert tredjeland«, hvis de er overbevist om, at ansøgeren om international beskyttelse i det pågældende tredjeland vil blive behandlet i overensstemmelse med de principper, der udtrykkeligt er fastsat i denne bestemmelses litra a)-e).

40 I det foreliggende tilfælde fremgår det af begrundelsen for anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret endeligt har forkastet det af sagsøgerne i hovedsagen fremsatte anbringende om Republikken Tyrkiets manglende overholdelse af disse principper, således at denne ret ikke har anmodet Domstolen om en fortolkning af de nævnte principper.

41 For det andet følger det af ordlyden af dette direktivs artikel 38, stk. 2, at anvendelsen af begrebet »sikkert tredjeland« er underlagt de regler, der er fastsat i national ret. Disse regler skal navnlig omfatte regler, der kræver en sådan forbindelse mellem ansøgeren, og det pågældende tredjeland, at det ville være rimeligt, at personen tog til det pågældende land, regler om den metode, hvorved de kompetente myndigheder sikrer sig, at begrebet »sikkert tredjeland« kan anvendes på et særligt land eller en særlig ansøger om international beskyttelse, idet det præciseres, at en sådan metode omfatter en gennemgang fra sag til sag af landets sikkerhed for en bestemt ansøger og/eller medlemsstatens udpegelse af, hvilke lande der generelt betragtes som sikre, og regler i henhold til international ret, der gør det muligt at foretage en individuel vurdering af, om tredjelandet er sikkert for en bestemt ansøger, der giver ansøgeren mulighed for at anfægte såvel anvendelsen af begrebet »sikkert tredjeland« i forhold til vedkommendes særlige situation, som det forhold, at der skulle bestå en forbindelse mellem vedkommende og dette tredjeland.

42 For det tredje kræver artikel 38, stk. 3, i direktiv 2013/32, at medlemsstaterne, når de gennemfører en afgørelse, der udelukkende bygger på begrebet »sikkert tredjeland«, orienterer ansøgeren herom og forsyner vedkommende med et dokument, der på det pågældende tredjelands sprog orienterer myndighederne i dette land om, at ansøgningen om international beskyttelse ikke har været realitetsbehandlet. Det fremgår endvidere af dette direktivs artikel 38, stk. 4, at hvis det pågældende tredjeland ikke giver ansøgeren om denne beskyttelse ret til at rejse ind på dets område, sikrer medlemsstaterne, at denne person gives adgang til en procedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i direktivets kapitel II.

43 Det følger således indledningsvis af ordlyden af artikel 38 i direktiv 2013/32, at denne bestemmelse tillader en medlemsstat ved en almengyldig retsakt såsom det andet tværministerielle dekret at udpege et land som et tredjeland, der er generelt sikkert for bestemte ansøgere om international beskyttelse.

44 Det skal nemlig for det første bemærkes dels, at den metode, som medlemsstaterne skal anvende for at sikre, at begrebet »sikkert tredjeland« kan anvendes på et givent land, og som dette direktivs artikel 38, stk. 2, litra b), henviser til, forudsætter, at der sker en gennemgang fra sag til sag af det pågældende lands sikkerhed for en bestemt ansøger, »og/eller en national udpegelse af, hvilke [tredje]lande der generelt betragtes som sikre«. Dels at den omstændighed, at det nævnte direktivs artikel 38, stk. 2, litra c), forpligter medlemsstaterne til at fastsætte regler, der tillader en individuel vurdering af, om det pågældende tredjeland er sikkert for en bestemt ansøger, hvorved denne bl.a. sikres mulighed for at anfægte anvendelsen af begrebet »sikkert tredjeland« med den begrundelse, at det pågældende tredjeland ikke er det i vedkommendes særlige situation, nødvendigvis indebærer, at en medlemsstat i en almengyldig retsakt har ret til at udpege et sådant tredjeland som generelt sikkert.

45 For det andet understøttes denne fortolkning af 44. og 46. betragtning til direktiv 2013/32, hvori der udtrykkeligt henvises til henholdsvis fastlæggelse af »fælles principper for, hvordan medlemsstaterne kan betragte eller udpege tredjelande som sikre« og hensynstagen til en række oplysninger og dokumenter, »[n]år medlemsstaterne [...] udpeger lande som sikre ved at opstille lister over dem«.

46 For det tredje bemærkes, at artikel 38 i direktiv 2013/32 ikke underlægger gyldigheden af en almengyldig retsakt, hvorved en medlemsstat udpeger et tredjeland som generelt sikkert, en betingelse om, at det godtgøres, at de pågældende ansøgere om international beskyttelse faktisk er indrejst eller tilbagetaget til dette tredjelands område.

47 Dels er den bekræftede indrejse eller tilbagetagelse af disse ansøgere til det nævnte tredjeland nemlig ikke blandt de regler, der er opregnet i dette direktivs artikel 38, stk. 2, som anvendelsen af begrebet »sikkert tredjeland« i medlemsstaterne er underlagt. Dels følger det implicit af direktivets artikel 38, stk. 4, der præciserer, at »[h]vis det [sikre tredjeland] ikke giver ansøgeren ret til at rejse ind på dets område, sikrer medlemsstaterne, at der gives adgang til en procedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II i direktiv [2013/32]«, at klassificeringen af et sådant tredjeland som et »sikkert tredjeland« er forenelig med dette lands afslag på at tillade ansøgere om international beskyttelse indrejse på dets område eller på at tilbagetage dem.

48 Det følger således af sidstnævnte bestemmelse, at når en medlemsstat ved en almengyldig retsakt har udpeget et tredjeland som generelt sikkert på trods af sidstnævntes suspension af muligheden for ansøgere om international beskyttelse for at indrejse på dens område, skal denne medlemsstat sikre hver af de berørte ansøgere ret til at indlede en procedure med henblik på behandlingen af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse.

49 Hvad hernæst angår den sammenhæng, hvori artikel 38 i direktiv 2013/32 indgår, skal der tages hensyn til dette direktivs artikel 35, som henviser til en anden grund til at afvise en ansøgning om international beskyttelse, end den, der er nævnt i denne doms præmis 37.

50 Som det præciseres i denne artikel 35, kan et land anses for at være en bestemt ansøgers »første asylland«, hvis den pågældende enten er blevet anerkendt som flygtning i det pågældende land og stadig kan påberåbe sig en sådan beskyttelse eller på anden måde nyder tilstrækkelig beskyttelse i det pågældende land, herunder i henhold til non-refoulement-princippet, forudsat at »det pågældende land [i begge tilfælde] vil tilbagetage [denne ansøger]«.

51 Til forskel fra, hvad der fremgår af artikel 38, stk. 4, i direktiv 2013/32 vedrørende begrebet »sikkert tredjeland«, gør dette direktivs artikel 35 anvendelsen i medlemsstaterne af begrebet »første asylland« betinget af, at ansøgeren faktisk tilbagetages til det således udpegede land.

52 Endelig er den fortolkning af artikel 38 i direktiv 2013/32, hvorefter denne artikel ikke underlægger udpegelsen af et tredjeland som generelt sikkert en betingelse om, at det pågældende tredjeland faktisk tillader indrejse eller tilbagetager ansøgere om international beskyttelse på dets område, hvilken fortolkning kan udledes af bestemmelsens ordlyd og sammenhæng, i modsætning til, hvad den forelæggende ret har anført, ikke i strid med formålene med direktiv 2013/32. Fortolkningen er navnlig ikke i strid med det formål, der er fremhævet i 18. betragtning til dette direktiv, hvorefter der af hensyn til bl.a. ansøgere om international beskyttelse skal træffes hurtig afgørelse om ansøgninger om en sådan beskyttelse, dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling (jf. i denne retning dom af 29.7.2019,Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

53 Som anført i nærværende doms præmis 48 fremgår det nemlig af artikel 38, stk. 4, i direktiv 2013/32, at suspensionen af indrejse eller tilbagetagelse af ansøgere om international beskyttelse på et tredjelands område, som en medlemsstat har udpeget som generelt sikkert, har til følge, at denne medlemsstat skal sikre, at disse ansøgere kan indlede en procedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i artikel 6-30 i direktiv 2013/32, der er indeholdt i dettes kapitel II.

54 Det følger heraf, at i en situation, hvor det er godtgjort, at det tredjeland, som en medlemsstat har udpeget som generelt sikkert, ikke faktisk tillader indrejse eller tilbagetager de pågældende ansøgere om international beskyttelse, kan denne medlemsstat ikke afvise deres ansøgninger om international beskyttelse på grundlag af artikel 33, stk. 2, litra c), i direktiv 2013/32. Desuden må den nævnte medlemsstat ikke på ubegrundet vis udsætte behandlingen af disse ansøgninger og skal navnlig sikre, at denne behandling foretages individuelt i overensstemmelse med samme direktivs artikel 10, stk. 3, litra a), og inden for de frister, der er fastsat i dette sidstnævntes artikel 31.

55 Henset til ovenstående betragtninger kan den fortolkning af artikel 38 i direktiv 2013/32, der er anlagt i nærværende doms præmis 52, heller ikke fratage den ret for en ansøger om international beskyttelse, der er fastsat i chartrets artikel 18 og konkretiseret ved dette direktiv, til at opnå status som en person med international beskyttelse, dens effektiv virkning, når de betingelser, der er fastsat i EU-retten, er opfyldt (jf. i denne retning dom af 8.2.2024, Bundesrepublik Deutschland (Antagelse af en fornyet ansøgning til behandling), C-216/22, EU:C:2024:122, præmis 39).

56 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 38 i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 18, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for lovgivningen i en medlemsstat, der udpeger et tredjeland som generelt sikkert i forhold til visse kategorier af ansøgere om international beskyttelse, selv om dette tredjeland på trods af den retlige forpligtelse, som det er underlagt, generelt og uden udsigt til en ændring heraf har suspenderet indrejse eller tilbagetagelse af disse ansøgere til dets område.

Det andet og det tredje spørgsmål

57 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål, henset til hvilken den forelæggende ret vil være i stand til at afgøre tvisten i hovedsagen, som udelukkende vedrører gyldigheden af en lovbestemmelse, der udpeger Republikken Tyrkiet som et »sikkert land« for visse kategorier af ansøgere om international beskyttelse, er det ufornødent at besvare det andet og det tredje spørgsmål.

Sagsomkostninger

58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 38 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, sammenholdt med artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

den ikke er til hinder for lovgivningen i en medlemsstat, der udpeger et tredjeland som generelt sikkert i forhold til visse kategorier af ansøgere om international beskyttelse, selv om dette tredjeland på trods af den retlige forpligtelse, som det er underlagt, generelt og uden udsigt til en ændring heraf har suspenderet indrejse eller tilbagetagelse af disse ansøgere til dets område.

Underskrifter